

Mejorando la gestión de los SCC

Los sistemas de contratación centralizada y la utilización de medios electrónicos



Por Francisco Blanco López
Subdirector General de Suministros y Servicios
Dirección General del Patrimonio
Generalidad de Cataluña

Los sistemas de contratación centralizada (de ahora en adelante, SCC) constituyen una especie singular del género contratación pública. Su peculiaridad estriba en aspectos organizativos de la Administración contratante, en la tipología especial de los artículos que adquieren y también singularidades en los procedimientos de selección de proveedores y aprovisionamiento de artículos.

Las administraciones públicas adquieren algunos artículos y servicios de forma recurrente que son útiles y necesarios para el funcionamiento del aparato administrativo o para su actividad prestacional. La

multiplicidad de órganos de contratación de una misma Administración tienen necesidades comunes y procederían a licitar, de forma independiente, la contratación de bienes y servicios casi idénticos. Es más eficiente que un órgano central, en nombre de todos los órganos de contratación interesados, efectúe ese proceso licitatorio y se encargue de seleccionar el/los proveedor/es y los artículos objeto de aprovisionamiento. Se consigue una "economía" de procedimiento administrativo.

Sin embargo pueden abordarse además otros objetivos. Si sumamos las necesidades de aprovisionamiento

del conjunto de los órganos de contratación de una Administración pública podremos obtener economías de escala, que debieran favorecer la obtención de mejores precios puesto que es más importante la oferta contractual que se realiza. Eventualmente, desde el núcleo central, puede dirigirse también toda la logística de entregas de aprovisionamiento e incluso, si es el caso, el pago centralizado del precio.

Así, la administración general del Estado, las Comunidades autónomas, grandes Ayuntamientos, Diputaciones, Universidades y otros Organismos públicos han configura-





do, algunos con características propias, SCC. En 1969 entra en vigor la norma que regula en la Administración general del Estado un Servicio Central de Suministros. En general, mediante estos sistemas se adquieren bienes y servicios de utilidad común para la administración: mobiliario de oficina, productos informáticos, vehículos, papel, energía eléctrica y combustible, vestuario, material de oficina y servicios como vigilancia, limpieza de edificios, servicios de programación informática...Efectivamente, el volumen económico de las adquisiciones que se tramitan en los SCC es importantísimo y tienen capacidad de influir en los propios mercados proveedores.

También existen potentes SCC en el ámbito administrativo sanitario y educativo

En el sector privado desde hace muchos años existen también SCC en sectores productivos como la automoción, industria farmacéutica...También existen sistemas de este tipo en sectores de servicios, de distribución...

La ley de contratos de las Administraciones públicas de 1995 configuró los SCC como una posibilidad de organización que podían adoptar las administraciones públicas. La materia se declaró no básica, es decir, que se renunció a establecer una regulación común para todas las administraciones públicas. Solamente se estableció con carácter de norma básica que los SCC podían realizar procedimientos negociados para la adquisición de bienes y servicios cuando se hubiera efectuado previamente un concurso "para la adopción del tipo de bienes de que se trate".

Con estos mimbres normativos tan escasos todas las CCAA han configurado normativa y prácticamente unos SCC muy semejantes entre sí y que a su vez todos se asemejan al modelo que inició la administración general del Estado: se celebran con-

curso que seleccionan varios proveedores y que cada uno ofrece un tipo de artículo (una marca, modelo y precio) y ese resultado, en forma de "catálogo", más o menos sofisticado, se ofrece al conjunto de la Administración, al conjunto de órganos de contratación interesados para que efectúe sus procedimientos negociados. Esa invitación a negociar se efectúa a tres o más de los proveedores seleccionados y se adjudican los diferentes contratos mediante esta mecánica. Alternativamente se celebran concursos que seleccionan un único proveedor que puede haber establecido precios en función de volúmenes de compra.

Las características generales de los SCC

El objeto del contrato y las cuantías de artículos que se adquieren.

Los SCC atienden determinadas necesidades del funcionamiento interno de la administración o para su actividad prestacional que obliga a la adquisición de muchos artículos que el mercado ofrece con una gama muy amplia de posibilidades comerciales. Los artículos de oficina, el mobiliario, los productos informáticos y digitales son variadísimos y pueden representar cientos y cientos de variantes. Los distribuidores y fabricantes ofrecen auténticos catálogos de esos artículos con sus complementos, recambios, variantes de medidas, colores, etc. Además el dinamismo comercial hace que esas ofertas varíen constantemente se renueven los modelos, desapareciendo unos por obsolescencia tecnológica, otros por estrategia comercial.

Las administraciones públicas pueden hacer un esfuerzo por estandarizar los artículos que adquieren pero aún así es innegable que la diversidad de los que se necesitan puede ser muy espectacular.

El objeto de los contratos dentro de una misma familia de artículos puede expresarse en cientos de variables y se requiere crear auténti-

cos directorios y codificaciones para sistematizar la tipología de artículos. La cantidad de unidades que se adquieren de un mismo artículo puede ser notable lo cual obligará a tener un seguimiento de su entrada, consumo y momento necesario de reposición.

Los procedimientos de selección de los empresarios proveedores.

En los SCC, las licitaciones de los contratos que se realizan para seleccionar los proveedores que entran en el sistema, son de una extraordinaria concurrencia muy superiores a las licitaciones ordinarias. Las ofertas se refieren a muchos artículos, se acompañan catálogos, numerosas acreditaciones documentales específicas sobre aspectos de fabricación, materiales, muestras, etc.

Las proposiciones se expresan en formularios tipo que requieren un tratamiento sistematizado para reflejar las ponderaciones de cada aspecto y formular las propuestas de adjudicación.

La determinación de las necesidades a satisfacer interconectando numerosas unidades de consumo y gestoras de tipo intermedio, alrededor de catálogos o directorios de artículos; los procesos de licitación de enorme complejidad, con gran número de licitadores y ofertas de gran amplitud de contenidos; los procesos de aprovisionamiento que vuelven a interconectar todo el tejido administrativo. Éste es el escenario que caracteriza a los SCC.

Las interconexiones entre todos estos agentes y elementos es muy compleja y reclama aplicativos informáticos que los agilicen.

¿Qué hacer?

La peor manera para lograr una gestión eficiente de los SCC es creer que es un problema de informatización y que hay que dejar a los técnicos en informática que hablen, que diseñen y que dispongan. El fracaso está asegurado.

Otro enfoque desafortunado es pensar que en materia de contrata-





ción pública ya está todo inventado, que las regulaciones jurídicas están cerradas y que de lo que se trata es de tecnificar o añadir una capa de medios electrónicos al procedimiento administrativo ya establecido y las funcionalidades ya consagradas en el transcurso de los años.

Muy al contrario, podemos afirmar que los SCC han finalizado una etapa y ahora se abre una nueva época, en la que deberán repensarse sus objetivos y sus procedimientos. Es necesario la aplicación de medios electrónicos para la comunicación entre los agentes intervinientes y nuevos aplicativos de licitación electrónica y gestión del aprovisionamiento.

La primera cuestión es definir funcionalmente qué tipo de SCC necesitamos. Para ello es imprescindible un estudio de qué familias de artículos interesa incorporar en el sistema y qué misiones queremos que desempeñe el SCC.

Pueden haber supuestos de partida en los que la dimensión y estruc-

tura interna de la Administración tengan gran complejidad y un modelo fuertemente centralizado plantee inconvenientes y dificultades de gestión, de forma que el objetivo del SCC sea asegurar una economía en el procedimiento administrativo de selección de los proveedores, ofrecer al conjunto de la administración el resultado de la selección (proveedores, artículos y precios) y dejar que la organización contrate mediante procedimientos negociados o contratos-pedido.

Quizás en Administraciones de tipo medio, como las propias CCAA, algunos grandes Ayuntamientos, Diputaciones y otras entidades de mediana dimensión y estructura orgánica, el mejor modelo sea un SCC que asegure todo el proceso de aprovisionamiento. Es decir que determine con rigor las necesidades de consumo a satisfacer mediante agregaciones cuantitativas de las solicitudes de aprovisionamiento o mediante estimaciones de consumo,

seleccione el o los proveedores potenciales y además, también, contrate los aprovisionamientos y entregas concretas mediante contratos pedido hasta quizás centralizar el pago con dotaciones presupuestarias propias.

Incluso cada familia de artículos requerirá una estrategia contractual específica de forma que para comprar papel para oficina y copiadoras no necesitaremos muchos proveedores; para comprar mobiliario de oficina quizás pueda ser interesante diseñar un modelo propio de mobiliario de oficina y aplicar la técnica del suministro de fabricación; para comprar artículos de oficina puede ser interesante trabajar mediante catálogos electrónicos; en fin, para adquirir consumibles de los aparatos informáticos y copiadoras puede ser eficiente vincular la adquisición en el negocio jurídico de arrendamiento de la máquina.

Otras administraciones pequeñas lo más sensato será que renuncien a



organizar SCC propios y participen en SCC ya constituidos (Administración general del Estado, Diputaciones, CCAA, Mancomunidades...)

La influencia del Derecho comunitario

En estos momentos, el panorama de los SCC de las administraciones públicas españolas es bastante monocrorde y su orientación jurídica, administrativa y de logística sigue el modelo estatal que a su vez es el que llegó a la ley de contratos de las administraciones públicas. Se resume en SCC que economizan procedimiento administrativo pero que no han avanzado, a mi juicio, todo lo que debieran en obtener una eficiencia económica y en la logística del aprovisionamiento.

Me refiero al escaso desarrollo del modelo funcional más allá de los innegables avances que en la utilización de medios electrónicos ha implementado la administración general del Estado mediante su programa "conectapatrimonio".

El código comunitario de contratación pública (directiva 2004/18/CEE, publicada en Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de abril de 2004) ha contemplado a los SCC, los regula y les ofrece toda una batería de procedimientos de adjudicación contractual y de técnicas de actuación.

La directiva regula la central de compras **(1)**, los acuerdos marco **(2)**, las subastas electrónicas **(3)**, los sistemas dinámicos de adquisición **(4)**. Son un conjunto de previsiones que ofrecen a los SCC nuevas orientaciones de actuación.

El Estado español ha recogido íntegramente todas estas previsiones en su proyecto de ley de contratos del sector público que está siendo estudiado por los grupos parlamentarios en la Comisión de Administraciones públicas. La aplicación de esas previsiones marcarán un antes y un después en el funcionamiento de los SCC.

No hace falta ser oráculo para pre-

ver que todas las CCAA y quizás la propia administración general del Estado deberán cambiar significativamente las lógicas operativas de sus SCC y las normas jurídicas que actualmente los regulan. Se abre una nueva época en los SCC en el seno de las AAPP del Estado español.

Nuevas funcionalidades

Los organismos internacionales afirman que antes de abordar el diseño y la confección de sistemas informáticos en el campo de la contratación pública hay que tener muy claro el modelo funcional. Podríamos decir que antes de abordar la utilización de medios electrónicos hay que abordar el modelo funcional de SCC.

En este sentido creo que los SCC deben crearse principalmente para:

1. Optimizar el precio a pagar en la adquisición de bienes, artículos y servicios de carácter recurrente, generando economías de escala mediante la agrupación de las necesidades de las diferentes unidades implicadas en el SCC. Para optimizar el precio hemos de dimensionar el objeto de las licitaciones de forma rigurosa mediante un sistema informático que permita, para determinadas licitaciones, la intercomunicación, previa al acto licitatorio, y el traslado a la unidad central de las necesidades concretas de toda la organización.

Además hemos de utilizar técnicas de adjudicación contractual que permitan la máxima competitividad entre los licitadores que podrán reofertar en tiempo real para lo que utilizaremos la subasta electrónica. Esta modalidad de adjudicación contractual, si se pretenden adquirir artículos o servicios en que la prescripción técnica de la administración licitadora no es muy fuerte, de forma que caben propuestas de las empresas de valor diferente, exige que haya habido antes una consideración previa de carácter cualitativo de éstas, así como del potencial estructural de las empresas, para lo que puede ser útil las técnicas del acuerdo marco y del



En los SCC, las licitaciones de los contratos que se realizan para seleccionar los proveedores que entran en el sistema, son de una extraordinaria concurrencia, muy superiores a las licitaciones ordinarias.



contrato marco.

2. Incorporar la máxima eficiencia administrativa en los SCC.

Habremos de cuidar la compatibilidad interna y externa de nuestro SCC. Nuestro SCC ha de poder entenderse con cualquier otro del Estado español y eventualmente europeo. Para ello será muy oportuno codificar nuestros artículos a adquirir con el Vocabulario Común de productos, nomenclatura comunitaria destinada a ser un vademécum estándar en materia de contratación pública, aprobado por Reglamento 2195/2002 y reformado por Reglamento 2151/2003.

El lenguaje interno de los SCC habrá de articularse a partir de un potente directorio de artículos que contendrá el CPV, la prescripción técnica del mismo y una clasificación en árbol que permita la sistemática, la ubicación y la búsqueda de cualquier artículo.

Deberemos buscar la más estricta estandarización de los artículos que se adquieren, evitando artículos que no tengan indicadores económicos de compra significativos y trasladando esas necesidades hacia otros modelos de artículos que acumularán niveles más intensos de pedido. También prescindiremos de artículos innecesarios.

3. Los SCC además de buscar obtener en cada momento el mejor precio, han de atender la logística de pedidos y aprovisionamiento de la organización. Para ello habrán estudiado las necesidades de almacenaje y seguramente las habrá derivado al propio proveedor que deberá asegurar la posibilidad de tener que soportar adjudicaciones contractuales que habilitan pedidos durante un largo período, quizás un año, por lo que habrá acreditado en su momento sus estructuras de almacén, medios de transporte etc.

Los SCC articularán un sistema de contratos-pedido garantizando a los empresarios proveedores una correcta organización y estructuración de

los mismos. Los SCC estudiarán la viabilidad y eficiencia que los pedidos sean efectuados por una unidad gestora central que los agrupará según los criterios más adecuados: cuantía económica, distribución geográfica, plazo de entrega... Además se seguirá con atención las entregas de los artículos, la generación de albaranes y documentos de recepción los cuales pueden activar automáticamente dar de alta en los inventarios a los muebles adquiridos así como iniciar el cómputo del plazo de garantías técnicas y la facturación y generación de documentos contables de pago.

Los indicadores de gestión permitirán una visión panorámica del funcionamiento del SCC y la adopción de políticas y objetivos de futuro.

4. Como ya puede advertirse estamos describiendo un

comportamiento de los SCC para determinada dimensión de la Administración a la que deben servir como auténticas centrales de compra que, a su vez, pueden ofrecer su capacidad contractual y logística a otras administraciones y organismos públicos. Para ello habrá que prever mecanismos de comunicación y de integración de las necesidades de los mismos de forma que el potencial económico que crea la colaboración

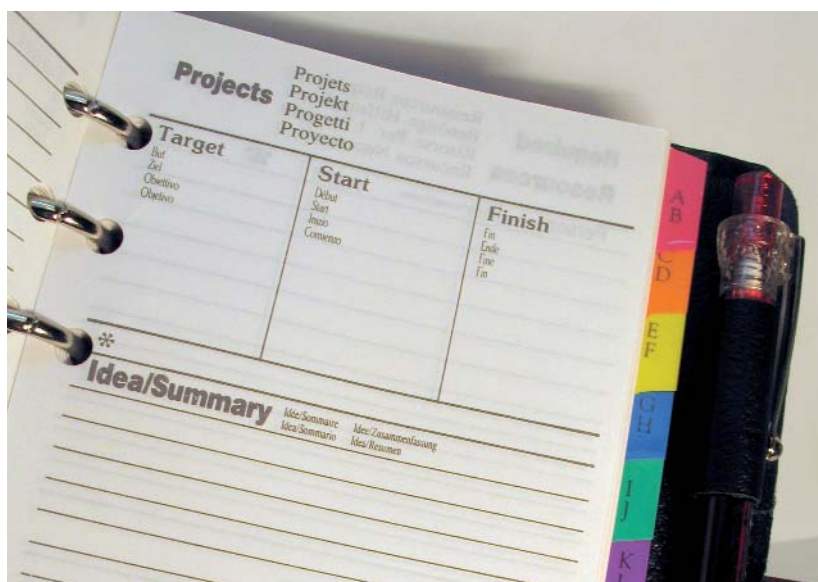
entre dichas administraciones públicas se dimensione y conozca por el mercado provisor y por tanto se obtengan claras ventajas económicas y eficiencia administrativa.

Una vez pensados, definidos y dibujados estos elementos de estructuración de los SCC (y otros muchos más que la dimensión del artículo no permiten desarrollar) abordaremos un sistema informático que satisfaga estos objetivos.

Para ello actuaremos gradualmente. Seguramente la creación de un directorio informatizado de identificación y gestión de los artículos y servicios objeto del SCC sea una pieza nuclear. El sistema informático de comunicación de los agentes del sistema será también básico con todas las funcionalidades de indicación de necesidades y de solicitudes de entrega de artículos. Posteriormente pediremos indicadores de gestión que nos permitirán afinar nuestra estrategia.

Algunas cosas de las que he manifestado en este artículo se están materializando en la Generalidad de Cataluña. Pueden ustedes consultar la página web :

<http://www.gencat.cat/economia/ambits/contractacio/index.html>





NOTAS

1 Artículo 1.10 de la directiva: "Una "central de compras" es un poder adjudicador que:

- adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o
- adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores".

2 El considerando 15 de la directiva manifiesta: "Se han desarrollado en algunos Estados miembros determinadas técnicas de centralización de adquisiciones. Varios poderes adjudicadores se encargan de efectuar adquisiciones o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco destinados a otros poderes adjudicadores. Estas técnicas contribuyen, debido a la importancia de las cantidades adquiridas, a ampliar la competencia y racionalizar el sistema público de pedidos. Por consiguiente, conviene establecer una definición comunitaria de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores. Deben igualmente definirse las condiciones en las que, dentro del respeto de los principios de no discriminación e igualdad de trato, puede considerarse que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras han respetado la presente Directiva."

3 Considerando 14 de la directiva: "Dado que las subastas electrónicas constituyen una técnica en expansión, conviene dar una definición comunitaria de estas subastas y delimitarlas mediante normas específicas a fin de garantizar que se desarrollan dentro del pleno respeto de los principios de igualdad de trato, de no discriminación y de transparencia. A tal fin, es conveniente prever que las subastas electrónicas

sólo afecten a contratos de obras, de suministro o de servicios para los que las especificaciones puedan establecerse de manera precisa. Tal puede ser el caso, en particular, de los contratos recurrentes de suministros, obras y servicios. Con la misma finalidad, conviene prever también que la clasificación respectiva de los licitadores pueda establecerse en cada momento de la subasta electrónica. El recurso a las subastas electrónicas permite a los poderes adjudicadores pedir a los licitadores que presenten nuevos precios, revisados a

la baja, y cuando el contrato se adjudique a la oferta económicamente más ventajosa, mejorar asimismo elementos de la oferta distintos del precio. Para garantizar el respeto del principio de transparencia, conviene que sólo sean objeto de subasta electrónica los elementos que puedan ser sometidos a una evaluación automática por medios electrónicos, sin intervención ni evaluación del poder adjudicador, es decir, sólo los elementos que sean cuantificables, de modo que puedan expresarse en cifras o en porcentajes. En cambio, aquellos aspectos de las licitaciones que impliquen la valoración de elementos no cuantificables no deben ser objeto de subastas electrónicas.

Por consiguiente, no deben ser objeto de subastas electrónicas determinados contratos de obras y determinados contratos de servicios cuyo contenido implique el desempeño de funciones de carácter intelectual, como la elaboración de proyecto de obras"

4 Considerando 13 de la directiva: " Habida cuenta de la rápida expansión de los sistemas electrónicos de compra, conviene fijar desde este momento normas adecuadas que permitan a los poderes adjudicadores sacar el máximo provecho de las posibilidades que estos sistemas ofrecen. En ese sentido, conviene definir un sistema dinámico de adquisición totalmente electrónico para las compras corrientes, y establecer normas específicas para llevar a la práctica y regular el funcionamiento de dicho sistema, a fin de garantizar que todo operador económico que desee participar en el mismo reciba un trato equitativo. Cualquier operador económico debe poder integrarse en un sistema de este tipo si presenta una oferta indicativa conforme con el pliego de condiciones y cumple los criterios de selección. Esta técnica de adquisición permitirá, mediante la creación de una lista de licitadores ya aceptados y la posibilidad ofrecida a nuevos licitadores de integrarse en ella, que los poderes adjudicadores dispongan de una gama especialmente amplia de ofertas -gracias a los medios electrónicos utilizados-, garantizando así una utilización óptima de los fondos públicos mediante una amplia competencia" ❌

